

FUNCIONES DE GOBIERNO Y SEGURIDAD CIUDADANA

BENJAMÍN MÉNDEZ BAHENA

Universidad Carlos III de Madrid
Departamento de Ciencia Política y Sociología

Documentos de Trabajo

POLÍTICA Y GESTIÓN

EDITA

Universidad Carlos III de Madrid
Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gobernanza
Departamento de Ciencia Política y Sociología
Área de Ciencia Política y de la Administración

CONSEJO EDITORIAL

José Ignacio Cases Méndez
Ester García Sánchez
Manuel Hidalgo Trenado
Eduardo López-Aranguren Quiñones
Antonio Natera Peral
Javier Redondo Rodelas
Constanza Tobío Soler
Francisco J. Vanaclocha Bellver
Verónica Viñas Chiappini
Isabel Wences Simón

Documentos de Trabajo Política y Gestión en internet:
http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html

Distribución gratuita, salvo ediciones especiales.

Universidad Carlos III de Madrid
Departamento de Ciencia Política y Sociología
Campus de Getafe
Calle Madrid, nº 126
28903 MADRID
Tfno.: 916245821 – Fax: 916249574
Correo electrónico: politicaygestion@uc3m.es

Depósito Legal: M-18071-2009
ISSN:1698-482X

Diseño: Roberto Losada Maestre

DOCUMENTOS DE TRABAJO “POLÍTICA Y GESTIÓN”

UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

INSTITUTO “FERMÍN CABALLERO

DE POLÍTICA Y GOBERNANZA

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA

ÁREA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

Documento de Trabajo nº 12/2008

FUNCIONES DE GOBIERNO Y SEGURIDAD CIUDADANA

BENJAMÍN MÉNDEZ BAHENA¹

Palabras clave: Seguridad ciudadana, competencias de gobierno, gestión pública

Abstract: The growth of the crimes usually is faced in many countries by increasing the budget of the agencies in charge to face the crime and the prison sentences, without obtaining good results. This paper proposes that a proper management does not resolve by itself the phenomenon of the citizen security, but an inadequate management exacerbates the insecurity. This means that the form to manage the security is important. It suggests an approach which understands the citizen security as one more of the assets that the government is obliged to provide to their citizens. Therefore, the proper functioning of the institutions requires collaboration of other agencies; likewise, the public policies designed to provide security must be part of the social policy of the government.

¹ Profesor-investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional ((IPN), México. Lauro Aguirre No. 120 Col. Agricultura, D. F. CP 11360. E-mail: bmendezb@hotmail.com y bmendez@ipn.mx . Becario SIBE.

ÍNDICE

Introducción	3
La visión neoclásica.....	5
La perspectiva del neoinstitucionalismo	12
La seguridad y las instituciones.....	29
Conclusiones	31
Referencias bibliográficas	34

INTRODUCCIÓN

En muchos países la inseguridad ciudadana ha sido enfrentada mediante políticas *punitivas* en cuya esencia se ubican dos vertientes. Una es el incremento en el gasto público destinado a las agencias encargadas de la prevención del delito, de la procuración de justicia, la impartición de justicia y la administración de justicia. La otra el aumento en la penalización de las conductas tipificadas como hechos delictivos, especialmente en la privación de la libertad como sanción.

Empero, la historia mundial muestra que la asignación de mayores recursos presupuestales al "*combate a la delincuencia*" no necesariamente se traduce en mayor seguridad para los ciudadanos y que, salvo excepciones, el ritmo y trayectoria de los hechos delictivos no se modifica sustancialmente con la contratación de un mayor número de policías, la compra de mas patrullas y la construcción de prisiones cada vez mas grandes. La actual crisis económica sugiere un futuro inquietante, en cuya explicación probablemente se ubica el enfoque que subyace en los criterios usados por los gobiernos para distribuir los siempre exiguos recursos de que disponen. Esto hace necesario buscar nuevos horizontes analíticos.

En el campo de la seguridad ciudadana, el enfoque de la gestión pública permite indagar aspectos como las competencias de los distintos niveles de gobierno y la evaluación de su cumplimiento asociada al ejercicio presupuestal. Esta orientación, adquiere particular relevancia en países como México y ciudades como el Distrito Federal, que al experimentar procesos de transición política, tras un largo periodo de gobiernos autoritarios, requieren realizar una exhaustiva evaluación de su sistema de instituciones.

En este trabajo se examinan las competencias que en materia de seguridad ciudadana poseen el gobierno federal, los gobiernos subnacionales, que en México se denominan estatales² y los municipa-

² Nivel de gobierno equivalente a las provincias en otros países con sistema federal o a los gobiernos autonómicos en España. La diferencia estriba en el nivel de descentralización de funciones y presupuesto.

les, particularizando la atención en el Gobierno del Distrito Federal (GDF), atisbando sobre su cumplimiento para demostrar que, sin ignorar la influencia de factores como la pobreza y la exclusión social, el actual auge delictivo, se explica también por cuestiones vinculadas a la naturaleza y funcionamiento de las agencias gubernamentales. En consecuencia, se postula que si bien una adecuada gestión no resuelve por sí misma el fenómeno de la seguridad ciudadana, sino solo ayuda a atemperarla, su inadecuado manejo sí contribuye a exacerbarla.

Para ello, se revisan planteamientos teóricos sobre los alcances y límites de las funciones que deben realizar las agencias del gobierno, así como a su cumplimiento. La primera parte de la exploración se ubica en el campo de la economía porque en México, esta discusión y la referida al monto del presupuesto asignado a cada una de ellas la han realizado de manera destacada los economistas. En la segunda parte, el análisis se encamina hacia una visión multidisciplinaria.

No se incursiona en otras disciplinas como la sociología en las cuales no suele ser materia de discusión que la seguridad de los ciudadanos es una tarea del Estado. Así, cuando hacia el final de la primera guerra mundial Max Weber desarrolla el tema de *"la dominación no legítima"*, señala que al evolucionar, una ciudad posee los siguientes rasgos: 1) autonomía política (con un poder militar propio para hacer guerras, someter a la comarca y eventualmente a otras ciudades), 2) establecimiento autónomo del derecho (regulando mediante tribunales el comercio y los conflictos, rompiendo con el poder feudal), 3) autocefalia al menos parcial (autoridades judiciales y administrativas propias nombradas por ellos mismos), 4) poder impositivo sobre los ciudadanos (así como de conceder exenciones) y sobre las ventas al exterior de la ciudad, 5) derecho de mercado (*"...donde la población local satisface una parte económicamente esencial de su demanda diaria..."*), policía autónoma del comercio y de la industria (para subordinar la economía campesina al mercado urbano y supervisar la calidad de las mercancías) y poderes monopólicos de coto (impidiendo el ingreso de maestros no nativos a los gremios), 6) relación con las capas no pertenecientes a la burguesía urbana (defendiendo la ampliación de su poder en detrimento de los señores políticos o territoriales) (Weber, 1981:938-1020). La presencia de estas características implica que un órgano, al menos en germen, ha expropiado en su

favor la legitimidad para ejercer la violencia como instrumento de salvaguarda de la sociedad. Esta función será de más en más realizada por cuerpos especiales dirigidos por una autoridad político administrativa reconocida por los ciudadanos.

LA VISIÓN NEOCLÁSICA

La sociedad contemporánea se ha tornado tan compleja, que la presencia del gobierno se ha convertido en un creciente imperativo para regular, atenuar o estimular las actividades humanas o los efectos generados por ellas. Algunos ejemplos explican esta situación. Las decisiones de las grandes empresas de establecerse en una ciudad o de abandonarla, ocasionan en el primer caso una demanda de nuevos servicios como electricidad, agua, drenaje, vivienda, centros de abasto, entre otros; en el segundo, un desempleo que seguramente afectará a otras empresas. La aparición de nuevas tecnologías, requiere de regulación y supervisión para evitar la comisión de delitos, la violación de la intimidad o la proliferación de armas de diverso tipo no solo en el espacio nacional, sino incluso definiendo criterios a nivel internacional.

En forma paralela, la urbanización, rasgo típico y creciente del mundo actual, genera la necesidad de servicios educativos, de salud, de ordenamiento en la ocupación del territorio. Un estudio establece que durante *"... los cien últimos años, la presencia y la intervención del Estado han crecido enormemente, sobre todo en los países industriales..."*, de manera que el *"...gasto público representa en estos momentos casi la mitad del ingreso total en los países industriales, y aproximadamente la cuarta parte en los países en desarrollo"* (Banco Mundial, 1997). Sin embargo, la intervención del gobierno no resuelve en forma completa y definitiva la mayor parte de los problemas que aquejan a las naciones y al planeta; pero, sin ella, seguramente muchos de los problemas serían más graves. No obstante, el gobierno tampoco puede invadir todos los campos de la actividad, asfixiando a los otros entes económicos. Consecuentemente, es preciso establecer cuáles son las funciones que debe realizar el gobierno.

En la economía un principio básico establece que los recursos siempre son escasos, en tanto las necesidades son prácticamente ilimitadas, lo cual obliga a buscar la combinación que mejor las satisfaga.

Esta idea se aplica no solo a los individuos o a las empresas, sino también al gobierno, cuya función genérica al intervenir en la economía es contribuir en la asignación de recursos. Para cumplir esta encomienda, el gobierno requiere el uso de un presupuesto. Así, responder a la pregunta ¿Qué funciones desempeña el gobierno y cuánto dinero necesita para realizarlas? es esencial para evaluar posteriormente el grado en que esas competencias se cumplen.

Según LeRoy (1986:146 y ss.) las funciones que el gobierno realiza se dividen en dos grupos: las de naturaleza primordialmente económica, y las de efecto esencialmente político. Entre las primeras ubica cinco: a) el establecimiento de un sistema legal que rige el intercambio económico como los tribunales y los derechos de propiedad; b) la promoción de la competencia mediante legislación antimonopolio u ombudsman del consumidor; c) la corrección de las externalidades negativas aplicando impuestos especiales en casos como la contaminación ambiental o concediendo subsidios especiales en las externalidades positivas como la educación; d) la producción de bienes públicos que todos pueden usar, incluso simultáneamente como las vías públicas, la defensa nacional o la seguridad ciudadana; e) mantener la estabilidad económica manipulando la masa monetaria, el gasto o los impuestos. Entre las segundas clasifica dos: los bienes de mérito y de demérito, siendo los primeros el presupuesto destinado a la cultura, la educación o la salud, pues se desean y al precio de mercado pudieran ser poco consumidos; y la redistribución del ingreso para atenuar la pobreza, mediante de impuestos progresivos, asistencia médica o subsidios.

Ante los excesos en que incurrió el intervencionismo estatal en la economía durante cerca de cuatro decenios del siglo XX y la perenne necesidad social de incrementar los recursos financieros, el planteamiento de realizar evaluaciones sobre el funcionamiento de las instituciones gubernamentales que permitan obtener estimaciones acerca del cumplimiento de sus atribuciones ha ganado adeptos que provienen de posturas muy diversas. En el ámbito de la economía, han confluído al menos dos corrientes: los neoclásicos y el neoinstitucionalismo.

Los partidarios de los postulados neoclásicos, argumentan la necesidad de optimizar el gasto gubernamental restringiendo el espec-

tro de asignaciones presupuestales desde una visión sustentada en la búsqueda de soluciones que impliquen el menor costo a la hacienda gubernamental y simultáneamente sean capaces de lograr indicadores de buen desempeño en las funciones encomendadas a una agencia oficial. Desde esta perspectiva las funciones del gobierno deben ser el menor número posible, incluyendo la emisión de moneda, el cobro de impuestos, la seguridad tanto interna como exterior y la creación de un aparato legislativo, pues el desarrollo armónico de la sociedad se basa en el libre mercado, que asigna eficientemente los recursos económicos, pues la eficiencia se alcanza cuando se obtiene el máximo beneficio con el menor uso de recursos.

A partir de la década de los setenta del siglo XX se debatió el abandono de funciones como la seguridad social, la redistribución de la riqueza, la regulación del comercio internacional, entre otras, que el gobierno realizó intensamente en los tres decenios anteriores.

Paul Samuelson, Premio Nobel de Economía en 1970³, sostuvo firmemente esta opinión. En su conocido *Curso de Economía Moderna*⁴, tras lamentar el vertiginoso incremento en el gasto del gobierno señala que *“Los gastos públicos pueden reducirse de dos formas distintas. En primer lugar, cabe hacer más eficientes las actividades de los entes públicos, eliminando los derroches, planificando mejor cada programa de gastos y administrando, en general, con mayor eficiencia. En segundo lugar, cabe variar el ámbito de la actividad estatal, reduciendo el gasto público a costa de que el Estado abandone muchas de las funciones que ahora realiza: construir menos carreteras, facilitar menos información meteorológica, no realizar ya ninguna investigación, cesar en sus actividades de conservación del suelo, etc.”* (Samuelson, 1976:175).

Milton Friedman, el miembro más representativo de la escuela monetarista y Premio Nobel de Economía en 1976⁵, argumenta a favor de *“... una sociedad que preserve y estimule la libertad humana, que man-*

³ Ver: http://www.eumed.net/cursecon/economistas/premios_nobel.htm o http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/. Otorgado “Por el trabajo científico a través del cual ha desarrollado la teoría económica estática y dinámica y contribuido activamente a elevar el nivel del análisis en la ciencia económica”.

⁴ El manual de economía más vendido en la historia.

⁵ Ver: http://www.eumed.net/cursecon/economistas/premios_nobel.htm o http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/. Otorgado “Por sus resultados en los campos del análisis del consumo, historia y teoría monetaria y por su demostración de la complejidad de la política de estabilización”.

tenga al Estado en su sitio, haciendo que sea nuestro servidor y no dejando que se convierta en nuestro amo" (Friedman y Friedman,1979:61). Para ello, recuerda que Adam Smith estableció tres obligaciones que debía cumplir el Estado⁶: "... la primera, proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes; la segunda, poner en lo posible a cubierto de la injusticia y opresión de un miembro de la república a otro que lo sea también de la misma, o la obligación de establecer una exacta justicia entre sus pueblos; y la tercera, la de mantener y erigir ciertas obras y establecimientos públicos, a que nunca pueden alcanzar ni acomodarse los intereses de los particulares o de pocos individuos, sino los de toda la sociedad en común, por cuanto no obstante que sus utilidades recompensen superabundantemente los gastos al cuerpo general de la nación, nunca satisfarían esta recompensa si los hiciese un particular"(Smith: 1977 Tomo II:294-295)⁷. Con esta base, Friedman concluye que el papel del Estado se limita a "cuatro deberes": "Hace cumplir la ley y respetar el orden, proporciona los medios para la definición de las reglas de conducta, falla los litigios, facilita los transportes y las comunicaciones, y supervisa la emisión de moneda" (Friedman y Friedman,1979:56-57).

Recientemente estos postulados se han matizado, debido entre otros factores a las conocidas crisis que su aplicación irrestricta originó en Argentina o México, así como a la creciente influencia del neo-institucionalismo. Actualmente Samuelson afirma que "Como mínimo, una economía de mercado eficiente necesita policía para garantizar la seguridad física, un sistema judicial independiente para hacer cumplir los contratos, mecanismos de regulación para evitar abusos monopolistas y contaminación letal, escuelas para educar a la juventud, y un sistema público de salud para prevenir enfermedades contagiosas. Dónde trazar exactamente la línea divisoria entre actividades del Estado y actividades privadas es un asunto difícil y controvertido, y actualmente se debate el papel adecuado del Estado en educación, atención a la salud y apoyo al ingreso" (Samuelson y Nordhaus,2006:309).

Asimismo, Samuelson establece cuatro funciones del Estado: a) mejorar la eficiencia económica, b) reducir la desigualdad económica, c) estabilizar la economía a través de políticas macroeconómicas, d) Llevar a cabo una política económica internacional; ubicando en la

⁶ Literalmente Smith se refiere al soberano.

⁷ Citado por Friedman (1979:50).

primera de ellas la atención de la seguridad de los ciudadanos, pues señala que aún en el “... caso ideal...” de que se satisfagan los postulados de la economía neoclásica como la competencia perfecta, empresas privadas, no existencia de externalidades, serían “... necesarios tribunales y fuerza policiaca para garantizar el cumplimiento de los contratos, las conductas no fraudulentas ni agresivas, la protección ante el robo y la agresión externa y los derechos legales de propiedad” (Ibid:312).

Sin embargo, la conjunción de gasto eficiente y cumplimiento cabal de las funciones asignadas no siempre ha sido posible. En México Hace ya un cuarto de siglo, el gobierno de Miguel de la Madrid aplicó estos preceptos. La estrategia de “cambio estructural” que planteó en su Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 incluyó como una de sus líneas de acción redimensionar el aparato estatal y elevar su eficiencia, objetivos que se pretendió alcanzar mediante tres grupos de políticas: la renovación moral, la descentralización y la desincorporación de empresas y organismos públicos (Poder Ejecutivo,1983). Los resultados del proceso de desincorporación se muestran en el cuadro 1.

Según este planteamiento, una parte del abultado déficit de México, que en 1982 alcanzó 16.8% del PIB y disminuyó a 12.6% en 1987, provino de la existencia de empresas en manos del gobierno, que operaban con pérdidas debido a una administración burocrática, que además inhibió la competencia en el mercado. Como una parte del crecimiento en el número de organismos paraestatales se originó en la compra al capital privado de empresas quebradas, con el propósito de preservar el empleo durante la crisis de mediados de los setenta, al revisarse el criterio para definir empresas prioritarias o estratégicas el mayor impacto de la desincorporación ocurrió en el sector industrial, en donde de 28 ramas industriales en 1982 se redujo a 12 a fines de 1987, destacando fábricas de camiones, de automóviles, siderúrgicas, ingenios azucareros, líneas de aviación y minas de cobre (Méndez,1990:38). Después, la revisión y recorte en el gasto se trasladó a las agencias encargadas de atender los servicios de educación, de salud, de infraestructura y en general a las instituciones creadas para la gestión de diversos trámites y servicios públicos.

Sin embargo, en algunos sectores como las fuerzas armadas, los cuerpos policiacos, los tribunales judiciales y los centros de reclu-

sión penitenciaria⁸ esta revisión no fue aplicada, o al menos no con el mismo rigor que en otros ámbitos, probablemente por carecer de indicadores para evaluar el nivel de cumplimiento de sus funciones; o por la fuerza política de los grupos de poder que dominan esos sectores y su reacción ante una eventual evaluación de sus acciones. Quizás por eso, al igual que el mexicano, muchos gobiernos actúan suponiendo que las funciones se cumplen cabalmente y los recursos financieros se aplican con absoluto apego a la norma establecida.

⁸ Una aproximación al respecto se puede ver en Hernández Campos (2006).

CUADRO 1
PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES
(diciembre 31 de 1982 a enero 31 de 1989)

	Diciembre de 1982 (1)	Terminadas (2)	En proceso (3)	Formalizadas (4)=(2+3)	En formalización (5)	Total (6)=(5+4)	Creadas en el periodo	Enero 31 de 1989
Venta		107	91	198	38	236		
Liquidación		112	119	231				
Fusión		36	42	78				
Transferencia		20	3	23				
Extinción		79	35	134				
Total	1155	374	290	664	38	702	58	511
						765 ¹	59 ¹	449 ¹

FUENTE: Informe Hacendario Mensual, SHCP, marzo de 1988:40

¹ Dato a septiembre 1º de 1988. Sexto Informe de Gobierno. *La Jornada*. Suplemento especial: VI, septiembre 2 de 1988.

LA PERSPECTIVA DEL NEOINSTITUCIONALISMO

Otra vertiente que sostiene la necesidad de evaluar el funcionamiento de las instituciones es el neoinstitucionalismo económico. Sus antecedentes se ubican hacia finales del siglo XIX en el institucionalismo norteamericano asociados a Thorstein Veblen, Wesley Mitchell y John Commons, quienes sin formar propiamente una *escuela*, postularon la necesidad de “... persuadir a los economistas de que no basen sus teorías en analogías tomadas de la mecánica, sino en analogías tomadas de la biología y la jurisprudencia” (Blaug, 2001:781). Las coincidencias entre estos autores pueden establecerse en cuatro aspectos: a) Criticar el elevado nivel de abstracción de la economía neoclásica y lo estático de la teoría ortodoxa de los precios. b) Demandar la incorporación de un enfoque interdisciplinario. c) Criticar el empirismo de clásicos y neoclásicos expresado en investigaciones cuantitativas detalladas. d) Demandar mayor control estatal de las actividades empresariales (Ibid).

Así, los institucionalistas subrayan las contradicciones intrínsecas en los modelos de análisis y su incompatibilidad con algunos aspectos de la realidad, en vez de considerar como un supuesto su armonía y consistencia. Afirman que “... los mercados son organizados de acuerdo con los arreglos institucionales existentes, y admiten que el mercado no es el único mecanismo asignador de recursos, sino las instituciones y especialmente las estructuras de poder que organizan a los mercados, y los mercados, a su vez, ayudan a preservar esas estructuras”. Desde su óptica, la importancia que los clásicos como Adam Smith, John Stuart Mill y Karl Marx otorgaron a las instituciones se fue diluyendo en el pensamiento neoclásico de fines del siglo XIX hasta que la “... complejidad del hombre quedó reducida al Homo economicus” (Ayala, 1999:26,27 y 31).

Entre las críticas que el institucionalismo recibió destacan dos: A pesar de sus atinadas observaciones, no fue capaz de trascender del plano de la crítica al de la elaboración teórica para desarrollar una teoría de las instituciones; en consecuencia, su concepto de institución confunde las reglas y normas que rigen la actuación de los individuos en las organizaciones con las características de las organizaciones en su calidad de cuerpos burocráticos y administrativos (Ibidem:36).

En cuanto a sus aportaciones al estudio de la economía, que enriquecen considerablemente el debate, sobresalen cuatro:

a) *“La economía no se reduce a relaciones entre mercados, precios y cantidades, en realidad, la dinámica de la economía no podría entenderse sin el importante papel de los derechos de propiedad, los contratos, las negociaciones políticas, las acciones colectivas, las regulaciones económicas, los sindicatos y, en general, las intervenciones del Estado en la economía a través de la amplia gama de políticas públicas”.*

b) Se considera posible la existencia de varios puntos de equilibrio; además la intervención de las instituciones puede *“... empeorar o mejorar la asignación de recursos”.*

c) Reconociendo la importancia del comportamiento microeconómico individual, *“... tanto o más importante es también el comportamiento macrosocial de los grupos, fuerzas políticas, y coaliciones sociales, cuando actúan en procesos de elección pública y acciones colectivas en los cuales, además, coexisten elecciones mercantiles y no mercantiles...”.*

d) El estudio de los fenómenos ligados a las instituciones no debe ceñirse únicamente al instrumental que ofrecen los métodos económicos abstractos, sino incluir el análisis empírico (Ibid.37).

Debido al rechazo por parte de las escuelas marginalistas y de equilibrio general, que dominaban la economía al inicio del siglo XX, para 1930 este movimiento había desaparecido. Sin embargo, sus postulados ejercieron influencia en John Kenneth Galbraith y Robert L. Heilbroner.

Medio siglo después, hacia el inicio de los ochenta, surgió el neoinstitucionalismo económico, en donde coexisten corrientes que van desde las cercanas a los supuestos básicos de la economía neoclásica hasta los que los rechazan. Ronald Coase, Douglass North y Oliver Williamson son los tres autores más reconocidos; el primero como crítico del institucionalismo tradicional y de la economía neoclásica, el segundo como crítico de los neoclásicos y el tercero como el más cercano a ellos. En este grupo también se inscriben entre otros Herbert Simon, Gary Becker, Harold Demsetz, Robert Fogel, Armen Alchian, Mancur Olson, Richard Posner, Joseph Stiglitz, James Buchanan y Theodore W. Schultz. De ellos, Coase, North, Simon, Becker, Fogel,

Stiglitz, Buchanan y Schultz recibieron el Premio Nobel de Economía⁹ en diferentes años. Por afinidad en algunas ideas se asocia al neoinstitucionalismo a otros autores como John Rawls, creador de la teoría de la justicia.

El neoinstitucionalismo económico surgió a la par que otras corrientes del pensamiento económico como la nueva economía política, la elección pública, la economía pública y la economía evolucionista que buscaban explorar la relación de la economía con la política, la sociedad o la cultura desde nuevas perspectivas teóricas que en algunos casos negaron postulados de la teoría convencional (Ayala y González 2001).

Para esta corriente del pensamiento, los individuos “.... *Se organizan económicamente porque obtienen beneficios mutuos de sus acciones colectivas y están dispuestos a pagar los costos de la acción porque los beneficios esperados son mayores a los costos de organización de ésta. Pero las acciones no siempre son resultado voluntario de la coordinación espontánea de los individuos, a menudo requieren de la intervención del Estado para que los sujetos se involucren en ellas. El Estado por su parte, se organiza de acuerdo con una red de instituciones que facilita la toma de decisiones colectivas y coordina las acciones de la burocracia*” (Ayala, 1999:364). De modo que según los postulados de la teoría de la acción colectiva, el Estado, al actuar como una tercera fuerza ubicada por encima de los grupos sociales, aporta ya sea la coerción o poderosos incentivos que impelen a los individuos a actuar en forma organizada (Ibid:364-365).

⁹ Ver: http://www.eumed.net/cursecon/economistas/premios_nobel.htm o http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/. Douglass C. North y Robert W. Fogel en 1993 “*Por haber renovado la investigación de la historia económica aplicando la teoría económica y métodos cuantitativos para explicar el cambio económico e institucional*”. Gary S. Becker en 1992 “*Por haber extendido el dominio del análisis macroeconómico a un amplio campo del comportamiento y la interacción humanos, incluyendo comportamientos no mercantiles*”. Ronald H. Coase en 1991 “*Por su descubrimiento y clarificación del significado de los costes de transacción y los derechos de propiedad para la estructura institucional y el funcionamiento de la economía*”. Herbert A. Simon en 1978 “*Por su investigación pionera en el proceso de adopción de decisiones en las organizaciones económicas*”. Joseph Stiglitz en 2001 junto con George A. Akerlof y A. Michael Spence “*Por sus análisis de los mercados con información asimétrica*”. James Buchanan en 1986 “*Por su desarrollo de las bases contractuales y constitucionales de la teoría de la adopción de decisiones económicas y políticas*”. Theodore W. Schultz junto con Sir Arthur Lewis “*Por su investigación pionera en el desarrollo económico con atención particular a los problemas de los países en desarrollo*” Algunos textos en español de estos cuatro autores se pueden consultar en: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/index.htm>.

El neoinstitucionalismo puede considerarse como: *“Un programa de investigación interdisciplinario que trata explícitamente con las relaciones entre instituciones, cambio institucional y desempeño económico. El análisis neoinstitucionalista es una línea de investigación que parte de la economía neoclásica pero no la abandona. En el centro de su agenda de investigación está puesto el énfasis en los derechos de propiedad, la medición de los costos de transacción, el cumplimiento de la ley y los problemas de información incompleta. El programa de investigación ha sido enriquecido y fertilizado con el estudio del derecho, la ciencia política, la sociología, la antropología y la historia”*¹⁰ (Ayala,1999:17).

Su eje analítico son las instituciones, a las que North define como *“las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico”* (2006:13). Asimismo, North divide a las instituciones *“... en informales y formales. Las informales son las que provienen de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura.”*(Ibid:55), por lo que no cambiarán de inmediato como resultado de los cambios en las reglas formales (Ibid:65), las cuales *“... incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas, y contratos”*.(Ibid:67).

En opinión de Ayala y González (2001:4) la mayor aportación del neoinstitucionalismo consiste en *“... proveer a la economía de una teoría de las instituciones que en verdad se tradujera en un marco teórico riguroso y analíticamente poderoso para probar que las instituciones sí son relevantes para el desempeño de una economía y, también, que la teoría de las instituciones es una herramienta heurística sin la cual habría el riesgo de volver a caer en la mera descripción de las instituciones”*.

Para estos mismos autores, el neoinstitucionalismo es *“...una auténtica revolución intelectual que ha producido un arsenal de ideas para economistas, economistas políticos, historiadores económicos, sociólogos, historiadores y politólogos. Además influye en áreas de estudio que en la actualidad incluyen en sus agendas de investigación temas que rebasan am-*

¹⁰ Ayala Espino cita a Douglass North en: L. J. Alston, T. Eggertsson y D. North (1996). *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, Cambridge.

pliamente los temas tradicionales. En efecto, la obra de North permitió articular en un cuerpo coherente distintas teorías o enfoques que habían permanecido por mucho tiempo más o menos aislados" (Ayala y González, 2001:46).

Así, como producto de la interacción con otras disciplinas, los temas de investigación en que el institucionalismo ha incursionado incluyen temas tradicionalmente olvidados en la economía como los derechos de propiedad, los contratos, el análisis económico del derecho, las teorías de los costos de transacción, de los incentivos, de la agencia y la de las fallas del mercado (Ayala, 1999). Por ejemplo cuando *"... el nuevo institucionalismo estudia el derecho y las leyes, no le interesa, como antes, su efecto económico, sino las razones por las que han surgido y el sentido en que evolucionan. Mientras que el estudio tradicional del derecho tiene una visión centralista, analizando la norma que emana del poder, el nuevo institucionalismo se interesa especialmente por la forma en que los individuos resuelven espontáneamente sus pleitos. Está por tanto más interesado en los reglamentos que en las leyes, más en el arbitraje y las soluciones privadas que en el proceso judicial. La estructura judicial se contempla como un sistema de instituciones formales subsidiario al que se acude sólo cuando ha fallado el entorno institucional informal"* (Martínez Coll, 2001).

Posiblemente Fogel y North sean los autores que en mayor medida han incursionado en la transdisciplina al utilizar en sus investigaciones *"... los métodos estadísticos mediante la llamada cliometría, contribuyendo así a aproximar la historia, lo narrativo, a lo cuantitativo, utilizando datos para contrastar hipótesis sobre fenómenos históricos..."* aunque *"...esta integración tiene que ser mucho más completa y no puede dejar de lado a la filosofía"* (Fuenmayor y Molero, 2003). La amplitud de disciplinas y enfoques que han incursionado en la investigación de temas colindantes desde una orientación neoinstitucional es tan amplia que autores como Vergara (1997)¹¹ dividen al neoinstitucionalismo en tres corrientes diferentes: la económica, la sociológica y la ciencia política, considerando las diferencias en la concepción de la utilidad y en los alcances del concepto de racionalidad para explicar el comportamiento de los individuos.

¹¹ Fuenmayor y Molero (2003) citan a: Vergara, Rodolfo 1997 (estudio introductorio) en March y Olsen. *El Redescubrimiento de las Instituciones*. Trad., de Santana. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

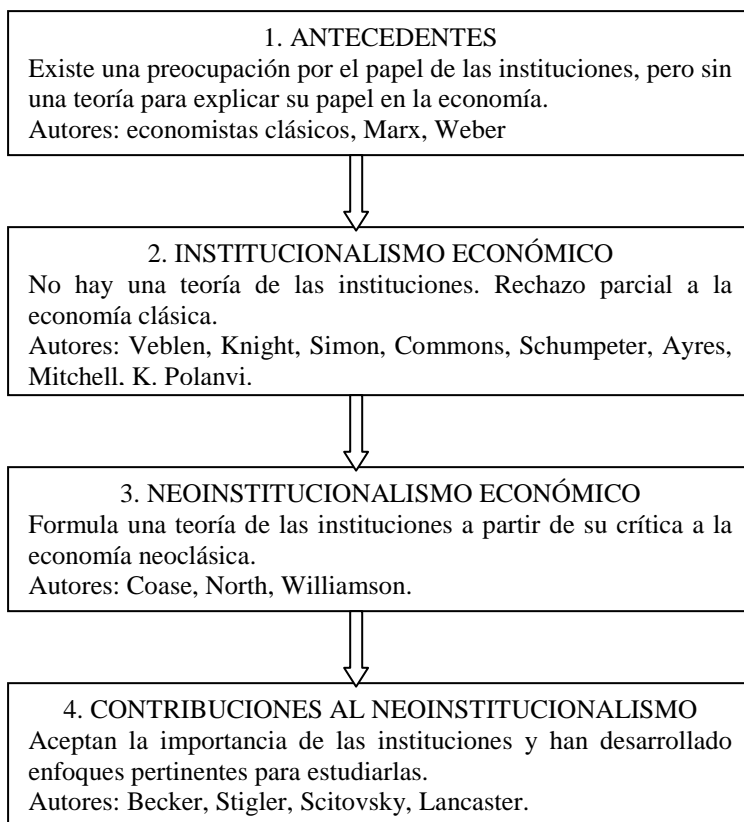
El cuadro 2 relaciona áreas de estudio con las teorías que han enriquecido la perspectiva neoinstitucional. Se aprecia la actividad transdisciplinaria aludida por North.

De acuerdo con José Ayala, concienzudo estudioso del neoinstitucionalismo, la evolución de esta escuela del pensamiento puede representarse con la figura 1, en donde se aprecia un sintético panorama de lo aquí expuesto.

Así, al combinarse las reflexiones emanadas de la propia economía que discrepan de los postulados neoclásicos con el influjo de otros métodos de estudio procedentes de ciencias distintas a la economía, los supuestos del neoinstitucionalismo se han distanciado en algunos aspectos de la economía convencional, según se aprecia en el cuadro 3.

“En cierto modo, las nuevas escuelas institucionalistas hacen algunas cosas justo al contrario de la vieja escuela del institucionalismo americano. Mientras que los primeros institucionalistas trataron de introducir en la ciencia económica conceptos procedentes de otras ciencias, los nuevos institucionalistas tratan de utilizar los instrumentos de la Economía para explicar la historia, el comportamiento animal, el comportamiento delictivo, el derecho, los contratos, la empresa, las redes de información, el gobierno, la familia y otras instituciones sociales” (Martínez Coll, 2001).

FIGURA 1
EVOLUCIÓN DEL INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO



FUENTE: Ayala (1999:40)

CUADRO 2
CARACTERÍSTICAS Y TEORÍAS DEL NEOINSTITUCIONALISMO

Neoinstitucionalismo: Características básicas	Teorías y enfoques que han enriquecido el neoinstitucionalismo
1. Introduce explícitamente el papel de las restricciones contenidas en las reglas y contratos que gobiernan el intercambio.	1. Teoría de la regulación económica, el papel de las estructuras jurídicas en el intercambio, problemas del principal y la agencia, y la teoría del contrato.
2. Incorpora el papel del intercambio de los derechos de propiedad y los contratos que aseguran las transacciones.	2. Escuela de los derechos de propiedad.
3. Considera las consecuencias de los costos de transacción y postula que el intercambio no es libre de costos.	3. Economía de los costos de transacción.
4. Reconoce la existencia de información incompleta y asimétrica.	4. Economía de la información, información incompleta y asimétrica, selección adversa, riesgo moral, agencia-principal, decisiones bajo incertidumbre, credibilidad en el intercambio, las transacciones y la información.
5. Admite la importancia de los problemas organizacionales y de comportamiento en la teoría de la empresa y de la organización industrial. El papel de la tecnología.	5. Teoría de la organización industrial, teoría de la gobernanación, economía de la información.
6. reconoce la importancia del marco jurídico.	6. Derecho y economía.
7. Acentúa la importancia de las estructuras de poder y las organizaciones políticas.	7. Teoría de la elección pública, teoría económica de la política.
8. Acepta el papel de las acciones colectivas, la organización de los grupos sociales y las coaliciones sociales.	8. Teoría de la acción colectiva, teoría de la elección social y teoría de las decisiones.
9. Asume que el estado es una institución relevante en el intercambio porque genera incentivos o desincentivos a la inversión, el trabajo y el ahorro. El Estado es el generador más importante de instituciones.	9. teorías económicas del Estado.

FUENTE: Ayala (1999:44-45).

CUADRO 3

COMPARACIÓN DE LOS SUPUESTOS EN LOS MODELOS DE INTERCAMBIO NEOCLÁSICO Y NEOINSTITUCIONALISTA

Supuestos de la economía neoclásica	Supuestos del neoinstitucionalismo
Equilibrio general: precios de equilibrio, los mercados se “vacían completamente” y toda oferta crea su propia demanda.	El equilibrio general es excepcional y no hay precios de equilibrio, constantemente existen desajustes entre oferta y demanda.
Competencia perfecta	Existen fallas de mercado: monopolios, externalidades, bienes públicos, mercados incompletos, selección adversa y riesgo moral.
Información completa	Información incompleta, asimétrica e imperfecta.
Costos de transacción nulos	Costos de transacción positivos
Las instituciones son variables exógenas	Las instituciones son variables endógenas.
El equilibrio garantiza una asignación de recursos óptima en el sentido de Pareto.	La asignación de recursos requiere de mecanismos de coordinación institucionales. No siempre hay óptimos de Pareto, se elige al segundo mejor.
La maximización del bienestar social coincide con las elecciones racionales.	Discrepancia entre las elecciones individuales y el bienestar social.

FUENTE: Ayala (1999:101).

Probablemente la corriente mas conocida del neoinstitucionalismo sea la llamada *Law and Economics* o Economía del Derecho, en la que autores como Ronald [Coase](#), Armen [Alchian](#), Harold [Demsetz](#), Richard [Posner](#) y Oliver [Williamson](#) han analizado los costos de transacción y los derechos de propiedad. Otra importante vertiente, desprendida de la *Public Choice* o Elección Social, es la Economía Política Constitucional encabezada por James [Buchanan](#), quien se esforzó por “... dar un paso más allá en el razonamiento lógico y analizar no sólo la forma de tomar decisiones en el marco de unas reglas establecidas, sino analizar las propias reglas, la forma en que esas reglas son adoptadas y la posibilidad de medición de su eficacia”. (Martínez Coll,2001). En el recuento de las formulaciones asociadas al neoinstitucionalismo también debe incluirse la teoría del capital humano de [Schultz](#) y el discutible análi-

sis económico que hace Gary [Becker](#) de las instituciones y funciones de la familia y el matrimonio¹² (Ibidem).

Indudablemente el autor más importante es Douglass North, líder de la corriente conocida como la Nueva Historia Económica, quien desarrolló una teoría de las instituciones¹³ a partir de la influencia que en él ejercieron Ronald Coase y Herbert Simon.

Según reconoce el propio North, fue “Ronald Coase (1960)¹⁴ quien hiciera la relación fundamental entre instituciones, costos de transacción y la teoría neoclásica” pues “el resultado neoclásico de mercados eficientes sólo se obtiene cuando las transacciones no tienen costo” ya que “cuando negociar sí tiene un costo, las instituciones cobran importancia”, “y negociar implica un costo” (North, 1993). También señala que Coase “... revolucionó mucho la economía porque señaló que en un mundo donde no había costos de transacción, se haría siempre lo eficiente... En ese tipo de mundo no hay ineficiencia económica; siempre existe la eficiencia... lo que queremos hacer en este mundo imperfecto es bajar lo suficientemente los costos de transacción como para tender a los mismos resultados. Pero donde tenemos conocimiento imperfecto, sobre todo en los mercados políticos, esto es muy difícil de lograr. Los mercados políticos son de por sí menos eficientes que los económicos”. (North, 1998)¹⁵.

La influencia del pensamiento de Herbert Simon es decisiva en la obra de North. Ayala (1999:35) explica que Simon “...en sus libros *Administrative Behaviour* (1947) y *Models of Man: Social and Rational*

¹² Según Martínez Coll (2001), Becker afirma que “Cuando se plantea la necesidad por parte de unos padres de tener un hijo, éstos hacen una valoración de los ingresos y costes monetarios que se prevé dicho hijo va a suponer en el futuro. Si los ingresos superan los costes, los hijos son considerados como un bien de inversión, pero si dichos ingresos no cubren los costes, entonces vienen a ser un bien de consumo. Por eso, en los países subdesarrollados la gente tiene muchos hijos y en los desarrollados no. En el primer caso, los ingresos derivados del trabajo en los campos y asistencia a los padres en época de vejez son mayores que los costes, mientras que en los países desarrollados dichos costes muchas veces superan a los ingresos. Por eso, en este segundo caso, se prefieren menos hijos, pero con una calidad mejor, porque el mercado así lo exige”.

¹³ Su obra principal consta de tres libros: “*Ascenso del mundo occidental*” en 1973; “*Estructura y cambio en la historia económica*” en 1981; e “*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*” en 1990.

¹⁴ North se refiere a Coase, Ronald (1960). “The Problem of Social Cost”. En: *Journal of Law and Economics*, octubre, 3(1), pp. 1-44. Según Martínez Coll (2001).

¹⁵ Según Martínez Coll (2001) en un artículo en 1937 Coase estableció mediante el llamado Teorema de Coase el cual establece que si no existieran los costes de transacción, la asignación de recursos sería siempre la más eficaz cualquiera que fuese la distribución de derechos de propiedad.

(1957)¹⁶, señaló que la falta de información y conocimiento completo altera el comportamiento económico de los individuos, y que el proceso de elección entre alternativas económicas tiene motivaciones más complejas que las meramente económicas”, y que “...descubrió, además, la importante noción de racionalidad limitada”, [concepto trabajado posteriormente por North y O'Donnel, (1984), entre otros] de acuerdo con la cual las elecciones racionales y maximizadoras de los individuos son restringidas o limitadas por las instituciones y los valores existentes, así como por sus limitadas capacidades de conocimiento, información y cálculo”¹⁷.

Para Simon: “... (el) hombre no actúa por cálculo completo, con racionalidad substantiva (instrumental), sino con racionalidad limitada o procesal, recurriendo al apoyo de rutinas y hábitos que reducen la incertidumbre, y crean un ámbito de acotamiento de la incertidumbre donde es posible el ejercicio de la racionalidad limitada. Surge así la necesidad de la organización y la institución como medio de apoyo a la limitada racionalidad humana. Las instituciones y las organizaciones, eliminan la incertidumbre, pero se mantiene la pregunta, con qué criterio se elimina la incertidumbre” (Martínez Echavarría, 200:66). Así, “... las alternativas de acción de las que estamos conscientes, nuestra comprensión de la clase de consecuencias que pueden surgir de nuestras acciones -todo este conocimiento, todas estas preferencias-, se derivan de la interacción con nuestro medio social” (Simon, 1989). De manera que “Reconciliar puntos de vista alternativos y estimaciones diferentes de los valores se torna un poco más fácil si adoptamos un punto de vista satisfactorio: si buscamos soluciones lo suficientemente buenas en lugar de insistir en que sólo las mejores habrán de tener resultado” (Simon, 1989).

Como puede colegirse, al cuestionar la ausencia del factor tiempo en el análisis neoclásico, la Nueva Historia Económica liderada por Robert Fogel y Douglass North estudia a la historia como un proceso de evolución de instituciones. Según North, la teoría neoclásica otorgó precisión matemática al análisis económico y concibió el modelo de un mundo sin fricciones y estático; pero al aplicarlo “...a la historia y el desarrollo económicos, se centró en el desarrollo tecnológico y

¹⁶ Ayala se refiere a Simon Herbert (1957). *Models of Man*. Ed. John Wiley and Sons, New York.

¹⁷ Desde el enfoque del Costo de Transacción, Oliver Williamson (1989:55-56) distingue tres tipos de racionalidad: la maximización, la racionalidad limitada y la racionalidad orgánica o procesal.

más recientemente en inversiones de capital humano, pero hizo de lado la estructura de incentivos presente en instituciones que determinan el grado de inversión social en dichos factores. En el análisis del desempeño económico a lo largo de los años, esa teoría incluyó dos supuestos erróneos: i) que las instituciones no tienen importancia, y ii) que el tiempo no importa" (North,1993). En contraparte, el neoinstitucionalismo "...proporciona el andamiaje inicial de un marco analítico capaz de aumentar nuestra comprensión de la evolución histórica de las economías y una guía, necesariamente burda, para las políticas en su tarea constante de mejorar el desempeño económico de las economías. El marco analítico es una modificación de la teoría neoclásica. Conserva el supuesto básico de escasez, y por ende competencia, y las herramientas analíticas de la teoría microeconómica. Modifica el supuesto de racionalidad. Añade la dimensión del tiempo" (Ibid.).

En la opinión de Ayala y González (2001) "No todas las teorías del capitalismo y de las causas de la riqueza se dieron cuenta de la necesidad de crear mercados y libertades, quizá porque los teóricos nacieron en un mundo que estaba rodeado de una cultura que admitía los mercados y los derechos individuales como algo natural o espontáneo. ¿Sería éste el caso de los economistas que han formulado las políticas de reformas para los países en transición? Las teorías dieron como un hecho la existencia de una sociedad y de una organización proclives al desarrollo de los mercados y las libertades, es decir, nunca plantearon la necesidad de construir un capital social y una infraestructura institucional indispensables para la coordinación de decisiones y proyectos de inversión".

Para el neoinstitucionalismo, una carencia en el análisis histórico de los neoliberales consiste en suponer que todos los países poseen instituciones eficientes. No hemos aprendido, a generar "... las condiciones necesarias para mercados eficientes a través del tiempo..." (North,1998). "...porque una de las cosas que nosotros, los economistas hemos descuidado mucho al intentar proporcionar un entendimiento de la economía es que es muy distinto...", "...explicar cómo una economía puede funcionar en un momento en particular y explicar cómo lo hace a través del tiempo". Desde la perspectiva de la Nueva Historia Económica, "...mientras que el crecimiento económico puede darse en el corto plazo con regímenes autocráticos, el crecimiento de largo plazo implica el desarrollo del Estado de derecho" (North,1993).

Esto significa que posiblemente la clave para acceder a un crecimiento estable y sostenible, y por ende al desarrollo, no está en la manipulación de las variables macroeconómicas con criterios de corto plazo, sino en una cuidadosa y paciente reelaboración de las instituciones que rigen el comportamiento y las relaciones cotidianas de los individuos, entre las empresas y al interior de ellas, así como al seno del aparato estatal (Martínez Coll, 2001).

Por esto, en opinión de Ayala (1999:92) el aporte central del neoinstitucionalismo *"... es la extensión del modelo neoclásico hacia el análisis del intercambio y las elecciones económicas en contextos institucionales, en los cuales se dan conflictos distributivos y existen instituciones no mercantiles para encarar problemas de externalidades, bienes públicos y otras fallas del mercado"*.

Esta idea cuestiona y supera los enfoques tradicionales de la economía que *"... han analizado el desarrollo económico como un proceso, cuya dinámica y resultados, dependen esencialmente de los cambios en los precios relativos de los bienes y servicios que se intercambian, y consideran como dadas a las instituciones relevantes como los derechos de propiedad y los contratos, o bien, en el mejor de los casos, suponen que las instituciones se adaptarán a las condiciones que fijan los mercados. Este enfoque asume, entre otras cosas, que los mercados llegan siempre a resultados eficientes, que todos los agentes tienen información completa y se adquiere gratuitamente para todo tipo de transacciones, esto es, en la economía no existen costos de transacción. Además considera exógenos los procesos políticos a través de los cuales se toman las elecciones públicas. De ello se puede desprender que los agentes coordinan sus decisiones sin necesidad de la intervención del Estado y sin arreglo institucional alguno, es decir, automáticamente, sin costos y eficientemente. Como puede advertirse, es un enfoque analíticamente estrecho y políticamente limitado, porque solo admite el diseño de políticas que liberen los mercados bajo el supuesto simplista, pero ideológicamente seductor y poderoso, de que es lo único que efectivamente permite mejorar la legislación de recursos"* (Ibid:351).

Al cuestionar a los neoclásicos North había llegado a la conclusión de que las *"... instituciones surgen debido a las fricciones que existen en la sociedad, como resultado del hecho de que estamos mal informados, no entendemos lo que nos está pasando y tratamos de reducir la incertidumbre"*. (North, 1998). En consecuencia *"Las elecciones económicas depende-*

rán, en buena medida, de la información disponible en lo que se refiere al marco legal, las regulaciones vigentes, los contratos, las características de los mercados, las tecnologías disponibles y otros aspectos. Cuando la información está restringida, fragmentada o se encuentra desigualmente distribuida, puede frenar la fluidez del intercambio, porque introduce incertidumbre o errores de cálculo en las decisiones de los agentes. El establecimiento de instituciones que propicien la generación y difusión de información relevante para las decisiones, es un elemento que puede reducir la incertidumbre, favorecer la ampliación del intercambio y mejorar el desempeño económico” (Ayala, 2000: 369).

De modo que *“Es la interacción entre instituciones y organizaciones la que da forma a la evolución institucional de una economía. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores. Las organizaciones se conforman de grupos de individuos unidos por un propósito común con el fin de lograr ciertos objetivos. Entre éstas se incluyen las políticas (por ejemplo, partidos políticos, el senado, un concejo municipal, cuerpos reguladores), las económicas (por ejemplo, empresas, sindicatos, granjas familiares, cooperativas), las sociales (por ejemplo, iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y las educativas (por ejemplo, escuelas, universidades, centros de capacitación vocacional)” (North,1993). Consecuentemente, “Las organizaciones políticas modelan el desempeño económico porque definen e implantan las reglas económicas. Por tanto, parte fundamental de una política de desarrollo es la creación de organizaciones políticas que a su vez crean y hacen cumplir los derechos de propiedad eficientes. Sin embargo, sabemos muy poco sobre cómo crear esas organizaciones políticas porque la nueva economía política (la nueva economía institucional aplicada a la política) ha estado mayormente enfocada en los Estados Unidos y organizaciones políticas desarrolladas. Una línea de investigación apremiante es moldear las organizaciones políticas del Tercer Mundo y de Europa del Este”. (North,1993).*

Así, para el neoinstitucionalismo la prosperidad de la sociedad depende de la existencia de incentivos claros para producir y obtener los beneficios de la cooperación a través de la especialización y el comercio. *“En contraste, en un mundo dominado por derechos restringidos, por una débil aplicación de la ley, por la presencia fuerte de todo tipo de monopolios, el intercambio será precario y llevará de manera casi irremediable a la predación, la corrupción, la ineficiencia y la inequidad”. (Ayala,2001).*

La persistencia de un régimen político en donde el Estado no está sometido a controles impide la posibilidad de contar con instituciones que evalúen el diseño, aplicación y resultados de las políticas públicas e incluso de las propias instituciones. Por eso, “... si no se toman en cuenta las instituciones el desarrollo sin duda se pospondrá indefinidamente o seguirá su curso reptante...” (Ibid) a través de “una vía ineficiente de desarrollo”¹⁸, y los “... derechos ambiguos, contratos no obligatorios, sistemas legales precarios, democracias débiles o inexistentes, predación y corrupción permitirán el crecimiento, pero muy por debajo de sus posibilidades potenciales y no en el largo plazo. Estos males públicos pueden permitir el crecimiento en países de alta corrupción y sin defensa de derechos, pero más temprano que tarde los efectos de las malas instituciones producirán un colapso de esas sociedades, porque sus estructuras de gobernación son esencialmente inestables y vulnerables al ataque de grupos predadores”. (Ayala,2001).

Al llegar a este punto North es enfático al ubicar el papel de la economía respecto de la política, cuando señala que “La política es la clave porque son las ‘polities’, o las organizaciones políticas, las que hacen y definen las reglas del juego. Y son las ‘polities’ las que crean las formas de aplicar las reglas del juego, en la medida que crean Poderes Judiciales que funcionan, imponen el estado de derecho y las características de aplicación y la calidad del Poder Judicial que son partes críticas del sistema”. (North,1998). Y en el terreno de la política, es preciso entender que la democracia es una forma de ejercicio del poder caracterizada por una gran capacidad de inclusión de los intereses de los diversos grupos que integran una sociedad, de atenuar la incompatibilidad de incentivos, por lo que puede desempeñar un papel central en la formulación de un proyecto nacional y consecuentemente en el desarrollo de un país.

En países como México los incentivos dominantes en la actualidad son para mantener las instituciones, independientemente de su ineficiencia e inequidad, pues las élites enquistadas en el poder, en las que se incluyen grupos de políticos, burócratas y académicos, definden en primer lugar sus intereses más inmediatos (Ayala,2001).

¹⁸ Concepto de North citado por Ayala y González (2001), quienes afirman que la idea de “vía dependiente” tuvo su versión original en el trabajo de P. A. David, *Path-dependence: Putting the Past into the Future*, Stanford University, Stanford, Mississippi, 1988.

Por ello, la “... clave para evitar que surja una dictadura y un gobierno débil y fragmentado es que los arreglos institucionales de los gobiernos representativos lo eviten, por ejemplo, por medio de mecanismos de pesos y contrapesos o por el establecimiento de la rendición de cuentas o por medio de gobiernos divididos”(Ibid) . Para que la democracia sea capaz de jugar un rol estratégico es preciso hacer entender a las élites que a final de cuentas para cualquier grupo es mejor tener algo de poder a no tener nada (Ibid).

Con las ideas expuestas y en el contexto descrito, cuando el neoinstitucionalismo económico surgió la escena era ampliamente dominada por el discurso neoclásico, pero paulatinamente, sus planteamientos han sido cada vez mas debatidos, y algunos ganan adeptos continuamente. Según Ayala y González (2001), Douglass es uno de los economistas más citados entre las décadas de los setentas y noventas del siglo pasado¹⁹.

En la década de los ochenta se aplicaron en casi todos los países de América Latina un conjunto de diez medidas acordadas por los principales organismos financieros internacionales: disciplina fiscal, políticas antiinflacionarias, reducción del gasto público, reforma tributaria, tasas de interés establecidas por el mercado, tipo de cambio competitivo, liberación comercial, promoción de la inversión extranjera directa, privatización de empresas estatales y desregulación, agrupadas en una política que se denominó “*el consenso de Washington*” (Larrain,1999).

Años después, ante la creciente importancia del neoinstitucionalismo, aunada al escaso éxito en algunos de esos lineamientos, representantes de organismos internacionales, miembros de comunidades académicas y centros de estudio, participaron en una conferencia auspiciada por el Instituto de Economía Internacional en Washington, para evaluar el progreso de los países de la región en la promoción de reformas económicas después de la crisis de la deuda de la década de los ochenta y una de las conclusiones fue que el “*Consenso de Washing-*

¹⁹ Ayala y González citan a R. Fogel, (1997). “Douglass C. North and the Economic Theory”. En: J.N. Drobak y J.V. Nye, *The Frontiers of the New Institutional Economics*, Academic Press, Nueva York.

²⁰ Las autoras citan a: Burky, Shahid y Perry, Guillermo (1998). Más Allá del Consenso de Washington: La Hora de la Reforma Institucional. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington. D. C.

ton” había omitido analizar la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el desarrollo económico y social de la región (Fuenmayor y Molero,2003)²⁰.

Posteriormente, la adopción del enfoque neoinstitucional se aprecia en el informe del Banco Mundial para 1997 *“El Estado en un Mundo en Transformación”*, al establecer como estrategia *“aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas. Ello comprende los siguientes elementos: establecer normas y controles eficaces para poner fin a las medidas estatales arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada; exponer a las instituciones estatales a una competencia mayor a fin de incrementar su eficiencia; mejorar el desempeño de las instituciones estatales mediante el aumento de las remuneraciones e incentivos, y hacer que el sector estatal responda más eficazmente a las necesidades de la población, cerrando la brecha entre gobierno y pueblo mediante una mayor participación y descentralización”* (Banco Mundial 1997:3).

En abril de 1998 en la Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile, conocida como el *“Consenso de Santiago”*, se concluyó que existe la madurez suficiente para promover un nuevo conjunto de reformas institucionales en educación, finanzas, justicia y administración pública (Fuenmayor y Molero,2003). En el discurso del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias se observa la influencia neoinstitucionalista, al afirmar que *“el éxito de las reformas económicas y de las estrategias de reducción de la pobreza requieren del aumento de la capacidad institucional”* (Fuenmayor y Molero,2003)²¹. Una revisión de los proyectos financiados por el BID indica la importancia otorgada al fortalecimiento institucional, pues entre ellos destacan programas como la administración tributaria, el servicio civil, la instrumentación de gestión por resultados, la elaboración de indicadores de desempeño institucional, la gobernabilidad o la administración del gasto público²².

²¹ Las autoras citan a: Iglesias, Enrique (2000). “Repensar la Política para Reinventar el Estado”. *Quórum Revista de Pensamiento Iberoamericano*. No 1: 19-25. Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo. Universidad de Alcalá. España.

²² Ver: <http://www/iadb.org/projects/index.cfm?language=Sp&parid=1>.

²³ El autor cita a: Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971. (versión en español: *Teoría de la justicia*, trad. de María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1979).

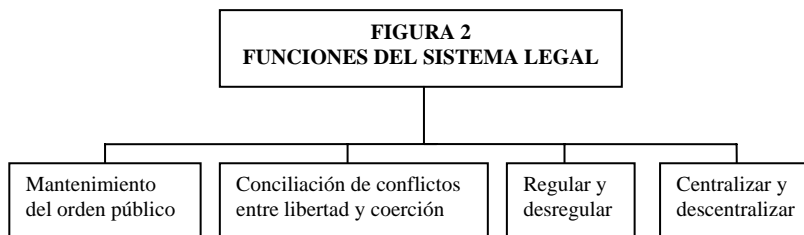
En suma, actualmente el neoinstitucionalismo representa el discurso dominante en agencias internacionales que diseñan las políticas sugeridas a los países en desarrollo, de manera que la evaluación de las agencias dedicadas a la seguridad ciudadana se encuentra entre las áreas susceptibles de recibir apoyo para realizar trabajos de investigación.

LA SEGURIDAD Y LAS INSTITUCIONES

Sobre la relación entre la seguridad de los ciudadanos y las instituciones existen apreciaciones de autores identificados con el neoinstitucionalismo o cercanos a esta escuela del pensamiento y por agencias internacionales, cuyas posturas podrían ser suscritas en términos generales por los autores más representativos del neoinstitucionalismo.

Para John Rawls, creador de la teoría de la justicia²³ existe un tipo de bienes públicos llamados primarios por su naturaleza imprescindible como la libertad, la igualdad de oportunidades, la renta, la riqueza, las bases de respeto mutuo, *el orden público y legal, la defensa de personas o grupos contra la fuerza, el fraude, el robo y la violencia* (cfr Ayala, 1999:238) que *"... han de ser distribuidos de un modo igual, a menos que una distribución desigual de uno o de todos estos bienes redunde en un beneficio de los menos aventajados."* (Flores, 1999). La provisión de ellos no depende de los derechos de propiedad o de la capacidad de pago de cada ciudadano, sino de la capacidad presupuestaria del Estado, pues proporcionar este bien público es su obligación (Ayala, op. cit.).

Para asegurar que el Estado provea, de seguridad a la población en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, debe estar regulada por un conjunto de normas establecidas por el poder legislativo conocidas como sistema legal. Además de mantener el orden público, el sistema legal se encarga conciliar los problemas que surgen entre dos extremos de la conducta humana: la libertad y la coerción. Asimismo, debe adecuar un conjunto de instrumentos que permiten regular una actividad nueva o cambiante que deba ser estimulada, y debe advertir el momento adecuado para eliminar o atenuar la regulación cuando la acción gubernamental inhibe una actividad.



La figura 2 indica las cuatro funciones que en opinión de Ayala (1999:318) debe cumplir el sistema legal para proteger las relaciones de producción y distribución realizadas por los individuos en una sociedad. El sistema legal determina en qué casos la intervención del aparato estatal se realiza en forma centralizada y en cuales debe descentralizarse.

Por su parte, el Banco Mundial, señaló desde hace casi una década que los “... mercados no pueden desarrollarse suficientemente sin derechos de propiedad efectivos, los derechos de propiedad solo son efectivos cuando se cumplen tres condiciones. La primera es la seguridad contra el robo, la violencia y otros actos predatorios. La segunda es la protección contra los actos arbitrarios del gobierno (desde actos impredecibles, regulaciones e impuestos ad hoc, la corrupción abierta) que trastornan la actividad empresarial. Estos dos son los más importantes. La tercera condición es un sistema judicial razonablemente justo y predecible” (Banco Mundial, 1997:41).

Así, el neoinstitucionalismo económico, y especialmente sus vertientes relacionadas con el estudio de los costos de transacción y el desempeño económico de las instituciones (Ayala,1999), consideran que el presupuesto destinado a justicia y seguridad ciudadana no debe asumirse como renglón imprescindible del gasto, pero ajeno a los criterios de eficacia y eficiencia, pues la actuación de las agencias encargadas de la prevención del delito, procuración, impartición y administración de justicia, que en conjunto atienden los cuatro ámbitos de la seguridad ciudadana debe revisarse estableciendo indicadores cualitativos y cuantitativos de cumplimiento de las funciones establecidas en la legislación.

De la evaluación, probablemente deriven líneas de transformación institucional tanto de reforma como de modernización, entendiendo que la modernización judicial se refiere a la simplificación de procedimientos, la actualización de códigos incluyendo nuevas modalidades de ilícitos como los delitos informáticos (no solo elevando la penalidad de los hechos delictivos), la modernización del equipo y la infraestructura; en tanto la reforma se refiere a cambios en la concepción de las instituciones judiciales, concibiendo que una parte fundamental de su actuación es de naturaleza preventiva y en tal virtud ligada a la política social, el tipo de inserción que tienen en el conjunto del aparato de gobierno, tipificando con claridad las condiciones en las que se aplica la coerción y el armamento (Giugale, Lafourcade y Nguyen, 2001:742).

CONCLUSIONES

Aún los economistas más radicales, partidarios de las bondades del libre mercado y la escasa injerencia del Estado en la sociedad, reconocen que proporcionar seguridad a la población es una de las funciones básicas del gobierno. Pese a ello, una tendencia mundial en materia de seguridad es la creciente presencia de empresas privadas dedicadas a vender servicios de seguridad a los particulares o a otras empresas, así como la existencia de sistemas carcelarios administrados por empresas privadas.

La evidencia ofrecida en diversos trabajos de investigación realizados por diversos agentes en un gran número de naciones, demuestra que la política de asignar cantidades mayores de recursos presupuestarios a la construcción de nuevas instalaciones carcelarias, a la contratación de un mayor número de policías preventivos e investigadores, a la adquisición de moderna tecnología o el nombramiento de más jueces no resuelve por sí mismo el problema de la delincuencia e incluso, al incrementarse afecta a otros programas de gobierno a los que se reducen las asignaciones, pues su impacto mediático es incomparablemente menor al de la delincuencia.

Al adoptar decisiones desde la racionalidad limitada, las decisiones “suficientemente buenas” o “adecuadas”, pero no las mejores, terminan por afectar el funcionamiento del aparato estatal al obstaculizar el cumplimiento de las atribuciones en las agencias a las que se les

reducen recursos. En el plazo largo, operar con esta racionalidad limitada puede llegar incluso a impactar el desarrollo nacional.

El estudio de la seguridad ciudadana y de las agencias encargadas de su gestión debe ser abordado desde una perspectiva más amplia, que intente disminuir los factores de incertidumbre que constituyen la racionalidad limitada. En donde no solo tenga cabida la cuantificación de los hechos delictivos y como mecánico reflejo de su incremento un aumento al presupuesto destinado a su combate. Es preciso entender a la seguridad ciudadana como uno más de los bienes que el gobierno está obligado a proporcionar a sus ciudadanos, por lo que las instituciones creadas para ello deben ser concebidas como una parte del aparato estatal cuyo adecuado funcionamiento requiere de la colaboración de otras agencias; tal como ocurre, con la educación pública, que para obtener mejores resultados requiere del concurso de las áreas encargadas de la salud, del transporte, de los servicios de limpieza, entre otros, particularmente en países no desarrollados.

Por ello, si la seguridad ciudadana puede ser entendida como la situación en que la vida cotidiana de un individuo transcurre exenta de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y sus bienes, es preciso concluir que la seguridad es uno de los bienes más preciados para la sociedad, y consecuentemente, las políticas públicas diseñadas para obtenerla deben formar parte de la política social del gobierno, ya que una inadecuada gestión puede agudizar los problemas que se pretende resolver.

Es decir, la seguridad ciudadana debe ser entendida como uno de los componentes del desarrollo social de una nación, cuya consecución puede ser medida mediante la combinación de datos oficiales obtenidos de las denuncias, con la información de percepción ciudadana que aporten las encuestas de victimización. Así, dado su carácter multicausal, el uso de recursos invertidos en ámbitos como la educación, la capacitación para el trabajo, en la creación de espacios destinados al ocio, en el transporte o la regeneración urbana, provocan en el largo plazo una disminución en la desigualdad social y una disminución en los ilícitos cometidos.

Consecuentemente, las agencias creadas para prevenir el delito, procurar justicia, impartirla y administrarla, al igual que el resto

del aparato estatal deben estar sujetas al análisis sobre el cumplimiento de las competencias asignadas; no con el propósito de reducir su presupuesto, sino de examinar el funcionamiento institucional. Esa evaluación debe basarse en dos preceptos. El primero es la eficacia, vinculada al hecho de que una institución gubernamental disponga o detente los mecanismos y el personal para cumplir las competencias asignadas y resolver problemas específicos. El segundo es la eficiencia, entendida como el cumplimiento de las competencias al menor costo posible, detectando en su caso los problemas que evitan el cabal desempeño de la función, distinguiendo los escollos puntuales, del agotamiento de un modelo institucional. En la evaluación deben contemplarse al menos los siguientes aspectos: las leyes y reglamentos que determinan las competencias asignadas, el presupuesto otorgado, el número y capacidades del personal contratado y las acciones diseñadas para actuar en el ámbito territorial.

De los planteamientos del neoinstitucionalismo, alentados ahora por organismos internacionales como la ONU o el BID, y sin que sea menester compartir otros postulados, se rescata aquí la importancia de las instituciones como instrumentos del desarrollo nacional en el largo plazo, por encima incluso de los indicadores de eficiencia macroeconómica, que si bien son fundamentales para el crecimiento en el plazo inmediato, resultan insuficientes para generar transformaciones profundas en la sociedad.

Sin embargo, al analizar estas instituciones debe evitarse la postura de considerar al ámbito de la seguridad ciudadana como el problema central del país, demandando la aprobación de reformas con la que se promete reducir el índice de incidencia delictiva. Debe entenderse que, para aspirar a buenos resultados, aunque estos no sean inmediatos, la necesaria transformación del aparato de seguridad ciudadana del Distrito Federal, y también la del país en su conjunto, así como el otorgamiento de plenas competencias al gobierno del Distrito Federal, tiene que insertarse como parte de la Reforma del Estado mexicano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Ayala Espino, José (2000). *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*. Facultad de Economía de la UNAM. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México.
- Ayala Espino, José y González García, Juan (2001). “El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico”. En: *Revista Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 1. Ed. Banco Nacional de Comercio Exterior, México. También en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/sp/articleReader.jsp?id=4&idRevista=40>.
- Banco Mundial (1997). *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington D.C. Ver resumen en: <http://www.worldbank.org/tml/extpb/wdr97/spanish/wdr97spa.pdf> el resumen y en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/1997/06/01/000009265_3980217141148/Rendered/PDF/multi0page.pdf el informe completo.
- Blaug, Mark (2001). *Teoría Económica en retrospectiva*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Flores, Imer (1999). El liberalismo igualitario de John Rawls. En: *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de derecho Constitucional No. 1*, julio-diciembre. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. <http://www/juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/1/art/flores.htm>.
- Friedman, Milton y Friedman, Rose (1979). *Libertad de elegir*. Ed. Orbis, Barcelona.
- Fuenmayor, Jennifer y Molero Lourdes (2003). “Análisis Crítico del Discurso de la obra de Douglass North”. En: *Cinta de Moebio No. 17*. Septiembre 2003. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile <http://www.moebio.uchile.cl/17/fuenmayor.htm>.

- Giugale M., Lafourcade O. y Nguyen V. (2001). *México: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*. Ed. Banco Mundial.
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2004/08/19/000160016_20040819150027/Rendered/PDF/29801000182131491417.pdf .
- Hernández Campos, Ismene (2006). *Penales y presupuesto en el D. F., 1993-2003. Problemas y alternativas*. Tesis de Licenciatura en Economía. Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional, México.
- Iglesias, Enrique (2000). “Repensar la Política para Reinventar el Estado”. *Quórum Revista de Pensamiento Iberoamericano*. No 1: 19-25. Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo. Universidad de Alcalá. España.
- Larrain, Max (1999). *El consenso de Washington ¿Gobernador de gobiernos?* En:
<http://members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm> .
- LeRoy Millar (1986). *Macroeconomía moderna*. Ed. Harla, México.
- Martínez Coll, Juan Carlos (2001): "Instituciones económicas" en *La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes* <http://www.eumed.net/cursecon/1/inst.htm> . Consultado el (septiembre 27 de 2006).
- Martínez-Echevarría Ortega, Miguel 2000. “Contra la unicidad del método”. *Revista Anthropos, huellas del conocimiento. Socioeconomía*. No 188: 62-69. Anthropos Editorial, Barcelona. También en:
http://www.ucm.es/BUCM/compludoc/S/10205/1373636_3.htm .
- Méndez Bahena, Benjamín (1990). “La reestructuración en México”. En: *Economía Política* No. 10/11, Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional, México.
- North, Douglass (1993). *Desempeño económico en el transcurso de los años*. Conferencia en Estocolmo, Suecia, el 9 de diciembre de 1993 al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas. Ver en:
<http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm> .
- North, Douglass (2006). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- North, Douglass (mayo 25,1998). *Conferencia del Profesor Douglass North en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires*.

- http://www.undp.org.ar/archivos/conferencia_prof_douglas_north.htm. Fecha de consulta septiembre 28 de 2006.
- O'Donnell, Guillermo (1984). "Apuntes para una teoría del Estado". En Oslak, O. (comp.), *Teoría de la burocracia Estatal*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
 - Poder Ejecutivo Federal (1983). *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*. Resumen. Ed. Secretaría de Programación y Presupuesto, México.
 - Samuelson, Paul (1976). *Curso de Economía Moderna*. Ed. Aguilar, Madrid.
 - Samuelson, Paul y Nordhaus, William (2006). *Economía*. Ed. McGraw-Hill/Interamericana, México.
 - Simon, Herbert (1989). *Naturaleza y Límites de la Razón Humana*, Los procesos racionales en las cuestiones sociales. Fondo de Cultura Económica, México, 1989. pp. 97-137. Con omisiones. <http://www.eumed.net/cursecon/textos/simon-procesos.htm> (consulta octubre 12 de 2006).
 - Smith, Adam (1977). *Riqueza de las naciones*. Ed. Publicaciones Cruz, México.
 - Weber, Max (1981). *Economía y sociedad*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 5ª reimpresión. México.
 - Williamson, Oliver (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

**Números anteriores de
Documentos de trabajo
Política y Gestión**

<http://e-archivo.uc3m.es/dspace/handle/10016/587>

4/2005

Francisco J. Vanaclocha, Ruth Martín, Roberto Losada

Traumatic renewal of values and value criteria in crisis management

5/2005

Manuel Alcántara Sáez

Las cumbres iberoamericanas en perspectiva española.

6/2006

Tatyana Dronzina

El nuevo terrorismo global y sus implicaciones para los Balcanes

7/2006

Ester García Sánchez

Un concepto de actor para la Ciencia Política

8/2006

Remo Fernández Carro y Víctor Lapuente Giné

A pied-piper situation: do bureaucratic researchers produce more science?

9/2007

M. Saúl Vargas Paredes

La contribución de los partidos políticos en México o el misionero, el arquitecto y Robin Hood

10/2007

José Ignacio Cases Méndez

Reflexiones sobre las raíces del nacionalismo étnico vasco y su influencia en el proceso político

11/2007

Francisco J. Vanaclocha Bellver, Antonio Natera Peral, Ester García Sánchez

Prestige y 11-m: la vertebración política de la gestión de catástrofes